



A36-WP/319
EC/40
25/9/07

ASSEMBLÉE — 36^e SESSION
COMMISSION ÉCONOMIQUE

PROJET D'ÉLÉMENTS DE RAPPORT
SUR
LE POINT 40 DE L'ORDRE DU JOUR

Les éléments ci-joints sur le point 40 de l'ordre du jour sont présentés à la Commission économique pour examen.

Point 40 : Réglementation des services de transport aérien international

40.1 Pour faciliter l'examen, la Commission divise ce point de l'ordre du jour en trois sujets : rapport du Conseil et questions clés ; autres questions de réglementation et facteurs exogènes touchant l'aviation civile.

Rapport du Conseil et questions clés

40.2 Dans la note WP/16, le Conseil rend compte à l'Assemblée des importants travaux réalisés par l'OACI depuis la dernière session dans le domaine de la réglementation du transport aérien international, et donne un bref aperçu des tendances et de l'évolution de la réglementation et de l'industrie. Pour l'avenir, la note dégage sept questions clés qui nécessiteront une attention particulière, à savoir le commerce des services, les négociations relatives aux services aériens faisant intervenir un groupe d'États, les aspects de la libéralisation relatifs à la sécurité et à la sûreté, la propriété et le contrôle des compagnies aériennes, la participation et la concurrence loyale, les intérêts des consommateurs et l'imposition. Elle présente ensuite le plan d'action de l'Organisation pour le prochain triennat et invite l'Assemblée à entériner le plan et à demander aux États contractants de coopérer avec l'OACI et de lui apporter leur appui dans ce domaine.

40.3 Dans la note WP/281, Cuba traite de la question du commerce des services en analysant la proposition visant à amender l'Annexe sur les services de transport aérien de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) qui est actuellement à l'examen dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ainsi que ses incidences pour les pays en développement. Cuba se dit d'avis que l'OACI devrait demeurer l'organisation intergouvernementale qui s'occupe de tous les aspects de l'aviation civile et que l'extension proposée de l'Annexe de l'AGCS sur les services de transport aérien n'est pas dans l'intérêt des États contractants.

40.4 Dans la note WP/267, l'Égypte, au nom des membres de la Commission arabe de l'aviation civile (CAAC), soulève la question de l'imposition du carburant d'aviation pour les services aériens internationaux et se dit préoccupée de l'impact de cette imposition sur la croissance du transport aérien. La CAAC appelle l'OACI à s'occuper de la question et invite instamment les États à se conformer aux dispositions pertinentes de la Convention de Chicago et à suivre la politique de l'OACI en matière d'imposition.

40.5 Dans la note WP/194, le Panama évoque la tendance mondiale à la libéralisation de l'accès au marché ainsi que certains obstacles qui pourraient en limiter les avantages pour les pays en développement. Il appelle les États à lever les restrictions sur les droits de trafic à l'exception du cabotage, à adopter une approche plus souple à propos des exigences de propriété pour les compagnies aériennes nationales et leurs activités, et à poursuivre la libéralisation conformément aux recommandations de la cinquième Conférence mondiale de transport aérien (ATConf/5) de l'OACI.

40.6 Dans la note WP/227, l'Arabie saoudite appelle l'attention sur les changements qui accompagnent la tendance à la libéralisation et traite de quelques façons possibles d'appliquer des règles de concurrence et des sauvegardes dans un contexte libéralisé.

40.7 Dans la note WP/228, l'Arabie saoudite donne un aperçu des avancées réalisées dans la libéralisation depuis ATConf/5, notamment l'émergence de certains blocs régionaux. Elle est d'avis qu'il existe maintenant une possibilité réaliste d'élaborer un cadre réglementaire multilatéral au niveau mondial pour remplacer le système bilatéral.

40.8 Dans la note WP/104, la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) examine la question d'un cadre pour l'aviation civile en Afrique. Elle reconnaît la nécessité de tenir compte des aspects régionaux dans le développement d'un secteur aérien dynamique, analyse les défis qui se posent dans le secteur en Afrique et formule des recommandations pour la croissance du secteur du transport aérien dans cette région.

40.9 Dans la note WP/107, l'ITF soutient que les avantages de la libéralisation de la réglementation sur la propriété et le contrôle sont discutables, et que les difficultés économiques qu'elle pourrait susciter ne sont pas abordées de manière satisfaisante. Elle considère que la libéralisation risque d'affaiblir le lien entre l'exploitation des aéronefs et leur supervision économique et de sécurité en officialisant un éventail de normes de désignation et d'autorisation conflictuelles. En outre, elle estime qu'il convient d'émettre des réserves quant à l'incidence des mesures sur la souveraineté et sur la capacité des États à défendre les intérêts nationaux.

40.10 Dans la note WP/102, l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) appelle l'attention sur les relations entre la libéralisation du transport aérien et le développement du tourisme. Elle appuie et encourage la libéralisation de la réglementation des voyages et du tourisme d'une manière « responsable », en vue de réaliser un équilibre entre les aspects écologiques, économiques et socio-culturels d'un développement durable du tourisme. L'OMT émet l'avis que la disjonction qui découle d'un marché du tourisme ouvert et des arcanes de la réglementation du transport aérien est une contrainte qui pèse à la fois sur le développement et sur l'équilibre. La politique de l'aviation et celle du tourisme devraient aller de pair pour en optimiser les avantages. Elle appelle tous les États et l'OACI à promouvoir une évolution des régimes de réglementation économique qui puisse dépasser les intérêts sectoriels étroits, à libéraliser la propriété et le contrôle des transporteurs aériens et à travailler dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce à une libéralisation plus poussée du secteur du transport aérien.

40.11 Dans sa note d'information WP/177, la Chine décrit le développement et les réalisations de son transport aérien international, ainsi que certains des défis auxquels il fait face, notamment les incidences d'une croissance rapide sur la sécurité, les infrastructures, les ressources humaines et le cadre juridique. Relevant ces défis, le gouvernement chinois poursuivra l'ouverture de son marché du transport aérien international d'une manière active, progressive, ordonnée et présentant des sauvegardes.

40.12 Dans la note d'information WP/142, l'Inde souligne les initiatives prises par son gouvernement ces dernières années pour étendre les dessertes aériennes de diverses destinations internationales, notamment en suivant une politique libérale dans les négociations bilatérales sur les services aériens, en allégeant les exigences pour l'exploitation de vols affrétés de tourisme et en déréglementant le régime tarifaire.

40.13 Dans sa note d'information WP/79, le Pakistan fait part de son expérience en matière de libéralisation et de sa politique aéronautique. Les résultats de sa libéralisation ont été mitigés. Tandis que la concurrence sur les routes intérieures et internationales a abaissé les prix et accru les liaisons, la

politique d'autoriser sans restrictions les opérations en location avec équipage d'aéronefs immatriculés à l'étranger ont abouti à un dumping social et en matière de sécurité, en plus de freiner la croissance du secteur aéronautique. Le Pakistan estime que les initiatives de libéralisation de la part des États contractants devraient être guidées par des considérations de sécurité, de sûreté et de perfectionnement des ressources humaines dans le pays.

40.14 Dans la note d'information WP/282, la Commission latino-américaine de l'aviation civile (CLAC) donne un aperçu des avancées réalisées dans la libéralisation du transport aérien dans la région Amérique latine, conformément à la Déclaration et aux résultats d'ATConf/5 et aux Objectifs stratégiques de l'OACI, ainsi qu'aux travaux réalisés par la CLAC.

40.15 Au sujet du rapport du Conseil présenté dans la note WP/16, la Commission exprime sa satisfaction pour les travaux entrepris et menés à bien par l'OACI depuis la dernière session. Il y a un large appui pour la nécessité de s'atteler aux questions clés énoncées dans le rapport et au futur plan d'action de l'Organisation pour le prochain triennat. La Commission approuve les mesures proposées par le Conseil.

40.16 En examinant les tendances et les faits nouveaux, la Commission note que les États ont réalisé des avancées considérables en matière de libéralisation, et que nombre d'entre eux ont utilisé les politiques et les éléments indicatifs élaborés par l'OACI, notamment les accords types sur les services aériens. Il reste cependant beaucoup à faire. L'idée que l'OACI doit continuer à jouer un rôle de chef de file dans la libéralisation reçoit un fort appui. Il est souligné qu'il est important que les États mettent en œuvre le cadre existant de l'OACI sur la libéralisation. Entre-temps, les États devraient être encouragés à partager avec la communauté aéronautique leur expérience en matière de libéralisation, y compris les approches nouvelles ou innovantes des questions de réglementation (telles que le partage de codes).

40.17 Dans le débat sur la question du commerce des services, il se dégage un fort appui pour que l'OACI poursuive son rôle de chef de file en établissant la feuille de route pour la libéralisation, comme le prévoit la Résolution A35-18 relative à la politique de l'OACI dans le domaine du transport aérien. Quant à l'examen de l'Annexe de l'AGCS sur les services de transport aérien, tandis qu'une majorité indique qu'il est prématuré d'étendre l'Annexe comme le propose l'OMC, certains estiment qu'une telle extension de l'Annexe à d'autres services de transport aérien, p. ex. les services d'escale, pourrait être utile dans l'avenir. À cet effet, il est suggéré que l'OACI réalise une étude pour analyser les avantages et les inconvénients des différentes avenues pour la libéralisation, y compris l'extension de l'Annexe, au profit de ses États contractants.

40.18 Au sujet d'une proposition de la note WP/228 visant à ce que soit envisagée l'élaboration d'un accord multilatéral mondial sur les services aériens, il y a un certain appui pour la poursuite de la libéralisation au-delà du cadre bilatéral ou régional étant donné qu'une libéralisation étendue s'est produite dans de nombreuses parties du monde. Tout en reconnaissant que cela pourrait être un objectif louable à long terme, d'autres expriment toutefois l'avis que, vu la vitesse et le degré différents de libéralisation dans les divers États, les conditions ne sont pas encore mûres à ce stade pour un accord mondial. Il est néanmoins suggéré qu'il pourrait valoir la peine que l'OACI élabore certains indicateurs quantitatifs globaux pour évaluer le degré de libéralisation, qui pourraient être utiles pour stimuler et faciliter le processus de libéralisation.

40.19 Sur la question de la libéralisation de la propriété et du contrôle des transporteurs aériens, la Commission note les différents points de vue exprimés dans les notes de travail. Au vu du travail et des orientations fournis par l'OACI en la matière, il y a un fort appui pour l'idée que les États devraient adopter une approche souple de cette question, compte tenu des besoins d'accès amélioré aux capitaux étrangers, en particulier pour les pays en développement, de la nécessité de garantir des normes de sécurité pour les activités de transport aérien et de l'intérêt plus large du développement national. En même temps, certaines approches nouvelles ou alternatives ont été introduites dans certains États et régions, et il pourrait être utile que d'autres les examinent. La Commission conclut que c'est aux États qu'il appartient de décider de la libéralisation dans ce domaine en fonction de leurs besoins et de leurs circonstances propres, en tenant dument compte des orientations de l'OACI et de l'importance primordiale de garantir la sécurité et la sûreté de l'aviation.

40.20 En ce qui concerne la concurrence loyale, un certain appui se manifeste en faveur de la proposition présentée dans la note WP/227, qui appelle à l'élaboration de règles communes mondiales sur la concurrence car cela est devenu de plus en plus important pour assurer la participation, le développement durable et la concurrence loyale dans un contexte d'exploitation libéralisé. Tout en reconnaissant que c'est là une question importante, certains considèrent cependant que, en raison des systèmes juridiques et des régimes de concurrence différents appliqués dans les États, il serait difficile pour le moment d'établir un ensemble de règles communes mondiales sur la concurrence. Étant donné que l'OACI a certaines orientations et qu'il existe des options pour s'atteler à la question, il est suggéré que les États s'en occupent de la façon qu'ils jugeront appropriée, telle que l'harmonisation au niveau régional ou les arrangements de coopération entre États.

40.21 La note WP/267, qui appelle à l'exemption de taxes sur le carburant d'aviation pour les services aériens internationaux, en conformité avec la politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international, reçoit un large appui.

Autres questions de réglementation

40.22 Dans la note WP/99, l'Australie souligne l'importance de rechercher la transparence dans les arrangements sur les services aériens. Elle considère que l'accès aux informations sur les accords de services aériens suscitera une plus grande participation de la part du secteur du transport aérien et de l'ensemble de la communauté au sujet des services aériens et facilitera le commerce et le développement du secteur. L'Australie formule plusieurs propositions cherchant à engager les États et l'OACI à améliorer la transparence dans les services aériens.

40.23 Dans la note WP/105, l'ITF exprime l'avis que les États devraient aborder avec prudence la question d'une libéralisation plus poussée dans le secteur du fret aérien pour éviter de créer des désavantages concurrentiels pour les transporteurs aériens qui exploitent des services mixtes de transport de passagers et de fret. Elle met également en exergue les inquiétudes soulevées à propos d'un éventuel transfert du fret aérien vers le domaine de compétences de l'OMC et s'oppose à un plus ample élargissement du rôle de l'OMC dans ce secteur. De plus, l'ITF met en garde contre la libéralisation débridée des droits de trafic aérien et adhère à l'approche selon laquelle les modifications de ces droits devraient s'effectuer par le biais d'accords souverains bilatéraux, multilatéraux ou régionaux, fondés sur la réciprocité, un équilibre des avantages, la protection de la dimension d'intérêt public et des politiques visant à promouvoir la participation de tous les États à la prestation de services de transport aérien.

40.24 Dans la note WP/106, l'ITF souligne que des effectifs professionnels et bien formés constituent la pierre angulaire de la sécurité et de la sûreté de l'aviation. Or, beaucoup de personnels de l'aviation ont vu leurs conditions de travail et leur sécurité d'emploi se dégrader au cours du processus de libéralisation. L'ITF appelle l'attention sur les conséquences de ces évolutions sur les résultats du secteur, et suggère certaines façons d'améliorer le cadre réglementaire, notamment une participation proactive de toutes les parties prenantes.

40.25 Dans la note d'information WP/65, l'Azerbaïdjan fait part de son point de vue et de son expérience sur la question des arrangements de partage de codes entre compagnies aériennes, et en particulier sur une disposition transitoire normalisée qu'il est proposé d'inclure dans les accords bilatéraux sur les services aériens.

40.26 Dans la note d'information WP/159, le Conseil international des aéroports (ACI), l'Association internationale du fret aérien (TIACA) et la Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés (FIATA) expriment l'opinion que le fret aérien est une force dynamique dans une économie mondiale interdépendante en raison de son rôle vital au service du commerce et de la chaîne d'approvisionnement dans le monde. Il faudrait libéraliser les droits de trafic de fret aérien pour prendre en compte l'impératif de délais de livraison accélérés et les séparer des droits de trafic passagers, car ils se rapportent à des marchés et à des questions différents. Ils considèrent qu'un accès au marché entièrement libéralisé permettrait au fret de mieux remplir son rôle majeur dans l'économie mondiale.

40.27 Au sujet de la question de la transparence, il se dégage un large appui à la nécessité de l'échange de renseignements et de la transparence pour les services aériens. Le Secrétariat donne des précisions sur les travaux réalisés par l'OACI dans ce domaine et sur les futures améliorations possibles sous réserve, toutefois, des ressources dont on disposera dans le cadre du budget. Au sujet des propositions de la note WP/99, il est fait valoir qu'avant d'étudier d'autres moyens d'améliorer la transparence, il serait de la plus haute importance de parvenir à ce que les États s'engagent à remplir les obligations qui leur incombent au titre des articles 81 et 83 de la Convention de Chicago concernant l'enregistrement à l'OACI de leurs accords sur les services aériens.

40.28 Lors du débat sur la libéralisation du fret aérien, la Commission prend note des points de vue exprimés dans la note WP/105. De nombreux intervenants soulignent qu'il faut faire preuve de souplesse en matière de libéralisation des services aériens, compte dûment tenu des caractéristiques propres aux différents types de services tels que le fret aérien, et qu'il faut laisser aux États la latitude de déterminer le choix et le rythme de la libéralisation.

40.29 La Commission prend également note des vues exprimées dans la note WP/106 concernant la participation de toutes les parties prenantes, y compris les travailleurs, au processus de libéralisation.

Facteurs exogènes touchant l'aviation civile

40.30 Dans la note WP/280, Cuba fait part de renseignements actualisés et de faits relatifs à l'embargo économique, commercial et financier que lui imposent les États-Unis, et les conséquences de ces sanctions sur le développement de son aviation civile. Cuba invite l'Assemblée à reconnaître que de telles sanctions unilatérales constituent une violation des principes de la Convention de Chicago et à

demander que l'OACI informe l'ONU de ces conséquences et qu'un rapport soit présenté annuellement au Conseil.

40.31 Dans la note WP/275, la République islamique d'Iran présente l'historique ainsi que les faits nouveaux concernant les sanctions imposées à l'Iran par les États-Unis, et elle appelle l'attention sur les effets qu'ont ces sanctions sur la sécurité de son aviation civile. Elle considère que l'embargo commercial est contraire à la Convention de Chicago et nuit à la sécurité de l'aviation civile. L'Iran demande que l'Assemblée étudie la question et prenne les mesures nécessaires à la levée des sanctions.

40.32 Dans la note WP/283, la République arabe syrienne appelle l'attention sur les conséquences des restrictions à l'achat ou à la location d'aéronefs civils et de leurs pièces de rechange que certains États imposent à la Syrie et qui constituent selon elle une violation de la Convention de Chicago. La Syrie demande à tous les États contractants de se conformer à l'esprit de la Convention et de ne pas recourir à l'imposition de restrictions susceptibles d'avoir des effets négatifs sur la sécurité et la sûreté des passagers et des aéronefs.

40.33 La Commission note les renseignements que contient la note WP/283 de la Syrie. Au cours du débat qui s'engage ensuite, plusieurs délégations manifestent leur appui aux positions adoptées par Cuba et par l'Iran, et aux mesures proposées dans leurs notes. À leur avis, les embargos imposés par les États-Unis ont un impact négatif sur la sécurité et la sûreté de l'aviation civile de ces deux pays. Ces embargos affectent leur aptitude à s'acquitter de certaines obligations en matière de sécurité prévues par la Convention de Chicago, lorsque l'accès aux aéronefs, aux pièces de rechange et aux matériels aéronautiques liés à la sécurité leur est refusé, de même que l'appui technique nécessaire pour le maintien de la navigabilité. Bien que cette question ait des origines politiques, ces délégations considèrent qu'il s'agit essentiellement d'une question technique et de sécurité, et qui relève donc de la compétence de l'OACI en sa qualité d'organisme technique multilatéral. Elles estiment également qu'elle devrait être examinée par l'OACI parce que les principes et les dispositions de la Convention de Chicago sont en cause. Soulignant l'absence de progrès depuis la dernière session de l'Assemblée, où la même question avait été soulevée, elles appellent à des mesures plus efficaces de la part de l'Assemblée et du Conseil pour s'attaquer à cette question.

40.34 La position des États-Unis est qu'il s'agit d'une affaire bilatérale et politique sensible entre les parties concernées, et qu'ils ont le droit de décider de leur propre politique étrangère et commerciale. Tout en considérant que l'Assemblée n'est ni le moment ni le lieu opportuns pour traiter de l'affaire, les États-Unis pensent que la meilleure voie pour s'atteler aux préoccupations soulevées dans les notes serait de faire appel aux bons offices du Président du Conseil. À propos de la note WP/275 de l'Iran, les États-Unis font remarquer que le prétendu « rapport de l'OACI » qui y est évoqué contient des renseignements qui ne sont pas exacts. Il reflète l'opinion d'un consultant et non une évaluation approuvée par l'OACI.

40.35 Appuyant les notes de Cuba et de l'Iran, le délégué du Soudan décrit lui aussi l'impact négatif des sanctions imposées par les États-Unis sur l'aviation civile de son pays. Il exprime l'avis qu'il ne s'agit pas simplement d'une affaire bilatérale, mais d'une affaire qui pourrait avoir un effet plus large sur la sécurité d'exploitation du transport aérien international. Le Soudan demande l'intervention de l'OACI ou de tout autre organisme approprié afin de garantir la sécurité du transport aérien et de la navigation aérienne.

40.36 La Commission reconnaît qu'il s'agit là d'une question complexe, délicate et sensible qui a donné lieu à des points de vue catégoriques de chaque côté, mais que la Commission économique, en particulier, ne peut trancher. Il est donc décidé que, durant l'Assemblée, le Président soumettra la question, y compris les points de vue exprimés en Commission et les préoccupations à propos du manque de progrès, à l'attention du Président du Conseil, dont les « bons offices » ont déjà été utilisés en plusieurs occasions.

— FIN —